

На правах рукописи

**САЛИХОВ
Альберт Ильдусович**

***ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС И ИСТОЧНИКИ ПРАВА В
РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ:***

вопросы теории и практики

Специальность 12.00.01 – теория и история права
и государства; история учений о праве и государстве

**Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань - 2006

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права
Государственного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина»

Научный руководитель
доктор юридических наук, профессор
Горбачев Иван Георгиевич

Официальные оппоненты:
доктор юридических наук, профессор
Комаров Сергей Александрович

кандидат юридических наук, доцент
Рыбушкин Николай Николаевич

Ведущая организация
Башкирская академия государственной службы и управления при
Президенте Республики Башкортостан

Защита состоится 18 мая 2006 года в 14 часов на заседании
Диссертационного совета К212.081.01 по защите диссертаций на
соискание ученой степени кандидата наук при Государственном
образовательном учреждении высшего профессионального образования
«Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина»
(420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, ауд.324).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского
Государственного образовательного учреждения высшего профессионального
образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан 17 апреля 2006 года

Ученый секретарь
диссертационного совета К212.081.01
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Сегодня Россия несет на своих плечах тяжелое бремя реформирования. С чем это связано, почему так происходит и что ждет нас впереди - вопросы, которые требуют глубокого анализа и честного ответа.

Рассматривая данную тему в современных условиях, необходимо учесть историческую фабулу развития идеи формирования правового государства в России и попытки ее практического осуществления. Именно на базе исторического опыта возможно высветить основные закономерности законотворческого процесса.

Менялись эпохи, на смену одним государствам приходили другие, но неизменной оставалась цель: обеспечение порядка, развитие различных процессов в обществе в рамках правовых норм. Стабильность общества - гарантия его процветания, соответственно, обеспечение этой стабильности - основная цель государства. Как отмечал еще Томасс Гоббс: "Только в государстве существует всеобщий масштаб для измерения добродетелей и пороков, таким масштабом могут служить лишь законы каждого государства"¹.

Известно, что кризисные периоды в жизни общества чреваты переоценкой прежних и бурным расцветом новых идей. Кризисы особенно болезненны для тех областей знаний, которые изучают стабильные, устойчивые явления и процессы. К ним относится и юриспруденция.

Правовые системы по своей природе малоподвижны, они меняются "скачками", порой опережая события, но большей частью отставая от текущей жизни. Такие периоды "правового безвластия" крайне болезненны для общества и государства. Наглядным примером является ситуация, сложившаяся на правовой арене в нашей стране. Попытки стабилизировать

¹ Гоббс Т., Левиафан Н. Мир философии: Книга для чтения. - Ч.2.:Человек. Общество. Культура. - М.,1991 - С.175.

крайне опасную ситуацию путем провозглашения правового государства, волной нового законодательства, затыкающего образовавшиеся правовые бреши, оказались бесплодными. Создалась крайне парадоксальная ситуация: провозгласив построение правового государства, мы не создали условия для стабильного развития общественных процессов, установления режима законности. А, ведь, правовое государство - это такой тип государства, в котором функционирует наличие реального разделения властей с их эффективным взаимодействием и взаимным контролем, развитым социальным контролем политики и власти.

В настоящее время, когда политические и экономические реформы, проводимые в России, потребовали интенсивного законотворчества, как никогда становится ясно, насколько важен сам процесс создания закона, выработки первоначальной концепции будущего акта, составление и обсуждение проекта, учет мнений и интересов различных социальных групп, соотношение с другими нормативными актами, способность будущего закона "вписаться" в уже существующую правовую систему, способность адаптироваться новому закону, экономические основы его существования и реального применения.

Процесс создания правовых норм начинается с возникновения объективных общественных закономерностей, требующих правового регулирования, проходит через институты общества и государства, реализуется законодательной, исполнительной и судебной властями в присущих им формах. Но процесс создания правовых норм не может быть произвольным, субъективным, он базируется на принятых и закреплённых конституционно и нормативно правилах, которые государство обязано соблюдать. Оно связано собственной правовой системой, и эта зависимость закреплена в Конституции Российского государства. Отступая от принципа законности либо создавая законы, неспособные прижиться в обществе, противоречащие друг другу и общественной системе в целом,

государственная власть ослабляет свой авторитет, снижает степень общественного доверия.

Соответственно сам законотворческий процесс - это не только особая форма государственной деятельности по разработке и установлению правовых норм, но и творческий процесс, строящийся на основополагающих принципах, к которым принято относить принцип адекватного отражения нормативно-правовых потребностей; принцип понятийной определенности; принцип модальной сбалансированности; принцип ретребутивной обеспеченности.

Произошедшие в начале последующего десятилетия прошлого столетия изменения социально-политического устройства Российской Федерации потребовали создания новых правовых средств социального регулирования системы общественных отношений, содержащихся в правовой системе.

В связи с этим, теоретическая разработка концепции современной российской правовой системы применительно к процессу повышения эффективности регулирования общественных отношений, составляет одну из первоочередных задач, от решения которой зависят многие другие правовые проблемы, в частности, вопросы, связанные с совершенствованием права в целом, определением его места и роли среди других юридических явлений и социальных регуляторов. Это становится актуальным в условиях построения демократического правового государства, где право приобретает ведущее значение, а правовая наука нуждается в обобщающей категории, позволяющей оперировать ею при научном анализе всей правовой действительности.

Степень научной разработанности проблемы диссертационного исследования. Проблемы, связанные с зарождением, становлением и развитием законотворчества всегда были в центре внимания исследователей общей теории права и государства.

Данной тематике, имеющей методологическое значение, посвятили свои труды: С.А.Авакьян, А.И.Александров, С.С.Алексеев, М.В.Баглай, Н.И.Барциц, Д.Н.Бахрах, А.Бланкенагель, И.Ю.Богдановская, А.Б.Венгеров, Н.В.Витрук, К.С.Гаджиев, В.Г.Графский, А.И.Денисов, Б.Л.Железнов, А.В.Зиновьев, В.Д.Зорькин, Г.В.Игнатенко, Д.А.Керимов, О.Е.Кутафин, В.В.Лазарев, О.Э.Лейст, В.О.Лучин, В.Н.Лысенко, А.А.Максимов, А.В.Малько, Г.В.Мальцев, М.Н.Марченко, Л.А.Морозова, Т.А.Морщакова, И.Ш.Муксинов, В.С.Нерсисянц, Ж.И.Овсебян, В.И.Олейник, Ю.С.Решетов, А.Х.Саидов, В.П.Сальников, Н.В.Селезнев, В.Д.Сорокин, С.В.Степашин, Б.А.Страшун, И.Е.Тарханов, Ю.А.Тихомиров, О.И.Тиунов, Л.Б.Тиунова, В.А.Туманов, М.Х.Фарукшин, А.Г.Хабибулин, Т.Я.Хабриева, С.М.Шахрай, В.А.Четвернин, О.И.Чистяков, Б.С.Эбзеев, Ю.А.Юдин, И.С.Яценко и др.

Нельзя обойти вниманием и тот теоретико-методологический опыт, который был накоплен отечественной наукой XIX – начала XX столетий. Указанные проблемы были предметом исследования в работах виднейших российских ученых и государственных деятелей: Н.Н.Алексеева, М.А.Бакунина, Н.А.Бердяева, А.В.Васильева, Б.П.Вышеславцева, А.Д.Градовского, В.М.Гессена, Н.Я.Данилевского, Н.А.Зверева, И.А.Ильина, Л.П. Карсавина, Б.А. Кистяковского, Н.М.Коркунова, П.А.Кропоткина, С.А.Котляровского, К.Н. Леонтьева, С.А.Муромцева, П.И.Новгородцева, Г.В.Плеханова, В.В. Розанова, В.В.Соловьева, М.М.Сперанского, Е.Н.Трубецкого, С.Л.Франка, П.Я.Чаадаева, Б.Н.Чичерина, Г.Ф. Шершеневича, А.С.Яценко и др.

Среди зарубежных авторов, внесших вклад в изучение источников права, можно назвать труды: П.Арчера, Г.Дж.Бермана, Д.Бридли, П.Бромхеда, М.Вебера, М.Гравитца, Р.Давида, Э.Дженкса, Д.Елазара, Х.Кетца, Р.Кросса, Д.Мэдисона, Н.Нэновски, В.Острома, К.Поппера, Р.Пэнто, Р.Саватье, М.Сербана, А.Страуса, Г.Таллока, Р.Уолкера, К.Хессе, К.Цвайгерта и др.

Актуальность проблемы, недостаточная разработанность в современной литературе обусловили выбор темы и предопределили ее комплексный, междисциплинарный характер.

Объектом диссертационного исследования выступают теоретические и практические проблемы функционирования законоотворчества в современной Российской Федерации.

Предметом исследования является выявление и изучение места и роли источников права в системе нормативно-правового регулирования общественных отношений, а также анализ проблем законоотворчества в условиях переходного периода.

Цель диссертационного исследования заключается в комплексном анализе с позиций общей теории права и государства и на основе новых достижений правовой науки природы законотворческого процесса во взаимосвязи с источниками права в современном Российском государстве и выработке концептуальных направлений дальнейшего совершенствования законодательства и правовой политики государства.

Указанная цель обусловила необходимость решения следующих **задач**:

- обобщить достижения современной науки в разработке проблем законоотворчества, привлекая комплексные исследования, сосредоточив внимание на нерешенных и дискуссионных вопросах, поиска ответа на них;
- проанализировать понятие, природу и сущность категорий «источник права», «правовая система», «законотворчество», изучить их функциональные характеристики;
- сформулировать тенденции, сложившиеся в процессе исторического развития правовой системы общества и государства как России, так и других государственно-правовых образований, показать их диалектическую взаимообусловленность и взаимопроникновение в структуре юридического познания;

- выявить существенность исследования проблем места и роли законоотворчества в правовой системе России, в условиях формирования, становления и функционирования правовой государственности.

Методологическая основа исследования. При решении поставленных задач автор опирался на современные методы познания, выявленные и разработанные современной наукой и апробированные практикой. Из специальных методов в ходе исследования применялись системный, структурно-функциональный, исторический, сравнительно-правовой и другие методы, законы и категории диалектики (единства исторического и логического, абстрактного и конкретного, общего и особенного, единичного и уникального) и методологические приемы (анализ и синтез, сравнение и обобщение, индукция и дедукция).

Научная новизна состоит в том, что в диссертационной работе при современном научном подходе проведено исследование трансформации принципов и социальной значимости законотворческого процесса применительно к современным условиям развития правовой системы, а также анализ соотношения источников права в переходной модели российской государственности.

Результатом научного анализа данной проблематики являются следующие **положения, выносимые на защиту**:

- При рассмотрении структурированности права основным вопросом является ее обусловленность определенными факторами, изначально лежащими вне пределов права. Эти факторы, находясь в системе общественных отношений, обуславливают как само возникновение и существование права, так и его системность. И уже после становления права как социального регулятора общественной жизни указанные факторы, будучи вплетены в правовую ткань посредством выражения в конкретных правилах поведения, становятся доступными для изучения с точки зрения их реального воздействия на состояние правовой системы. Поэтому особенно важно при рассмотрении права учитывать не только

реально существующие правовые явления, но также априори их возникновения, которые в зависимости от своей развитости в системе общественных отношений могут коренным образом менять его структуру и содержание.

- Содержание понятия «источник права» изменяется в зависимости от типа правопонимания, являющегося преобладающим в определенном государстве в конкретный исторический период. В рамках нормативного направления в правопонимании наибольшее распространение получило понятие формального источника права, а в русле интегративного направления в правопонимании должна получить должное развитие концепция социальных и политических источников. Наиболее актуальным является системный подход к изучению источников права, позволяющий смоделировать идеальную многоуровневую систему источников права, выделить элементы этой системы, проанализировать каждый из них в отдельности, выявить объективно существующие связи между элементами предлагаемой системы. С позиций данного подхода основными элементами системы источников права можно назвать: способ бытия людей, обусловленный двуединой биосоциальной природой человека как генетический источник права (его онтологическая основа); государство как политический источник права (источник его конкретно-исторического содержания и юридической силы); формальные источники права (информационно-документальный уровень).

- Динамизм экономических, политических и социально культурных потребностей современного общества выдвигает все новые и новые задачи правового опосредствования соответствующих общественных отношений. Многогранность и глубокая социальная обусловленность этих задач наглядно обнаруживается уже простым перечислением проблем, встающих перед законотворчеством, а именно необходимостью: исследования различных социальных факторов, обуславливающих потребность в нормативно-правовом регулировании соответствующих общественных

отношений; выявления и тщательного учета при формировании законов многообразных интересов социальных и национальных образований, общественных групп и общества в целом, их особенностей, обычаев, традиций; использования в процессе создания закона соответствующих достижений науки, техники и культуры; проведения сравнительного анализа проектируемого закона не только с аналогичными установлениями прошлых и ныне действующих законодательных систем других государств, но и с другими регуляторами общественной жизнедеятельности; постановки в целесообразных и возможных случаях специальных экспериментов для определения оптимального варианта правового регулирования соответствующих групп общественных отношений и выработки наиболее эффективной формы правового воздействия на эти отношения, определения связи, соответствия и взаимодействия проектируемого закона с данной правовой системой в целом и прежде всего Конституцией; совершенствования организационных форм, процедуры создания закона и т.д. Столь объемные и трудоемкие задачи не могут быть успешно осуществлены без творческого подхода и решения их законодателем.

- Законотворчество, как и всякое творчество, предполагает у законодателей не только общую культуру, но требует от них специальных знаний, определенных навыков овладения искусством формирования и формулирования законодательных актов. Эти знания в мировой юридической теории и практике именуются законодательной техникой, представляющей собой определенную систему требований при создании нормативно-правовых правил, законов и подзаконных актов, их систематизации. Успешная деятельность по созданию законов (иных правовых нормативных актов) зависит прежде всего от правовой культуры законодателя, его подлинно творческого отношения к своей миссии, от владения юридической наукой и приемами законодательной техники. Суть правовой культуры законодателя, как составной части всеобщей культуры,

в образе мышления и соответствующего действия, основанного на признании и познании общечеловеческих ценностей права, требований законности и режима правопорядка, в соответствии с которыми осуществляются законотворческая деятельность и правореализующая практика.

- В российском парламенте комитеты и комиссии являются основным местом подготовки законодательных актов, поправок к законам и постановлений. В силу этого они представляют большой интерес для лоббирующих структур. Именно в комитете лоббисту легче всего добиться принятия необходимого решения, так как там главной ценностью является суть вносимого закона, а не только красноречие и партийная принадлежность депутата. На пленарных заседаниях Государственной Думы мнение комитета оказывается решающим в вопросе о принятии или отклонении закона. Основным направлением работы лоббирующих структур является социально-психологическое воздействие, в первую очередь на председателя комитета и его заместителей, а также на неформального лидера в комитете. При большинстве комитетов активно действуют экспертно-консультативные советы, тематические группы, межведомственные комиссии, созданные из депутатов, сотрудников аппаратов и внешних экспертов, которые, как показывают исследования, также являются прекрасными точками доступа для лоббистов. Таким образом можно сделать вывод о том, что множественность лоббирующих организаций, отражающих в своей совокупности социально-политическую и экономическую структуру общества, демократизируют это сложное социально-политическое и психологическое явление, делают его важнейшим атрибутом представительства интересов. Лоббизм выполняет роль своеобразного политического института, обеспечивающего более полное участие интересов заинтересованных групп населения в государственном управлении. По сути, лоббизм есть процесс преодоления противоречий между актуальной потребностью в представительстве

корпоративного интереса в парламенте и отсутствием легитимного механизма его учета в законотворческом процессе.

Научно-практическая значимость исследования состоит в использовании теоретических положений и выводов, содержащихся в диссертации, в процессе преподавания курсов: «Теория государства и права» и «Актуальные проблемы теории государства и права», «Конституционное право Российской Федерации и зарубежных стран», а также в повседневной деятельности представителей государственных органов и общественных организаций. Сформулированные рекомендации могут найти практическое применение в нормотворческой деятельности институтов государственной власти и правоприменительной практике.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования излагались автором на российских и региональных научно-практических конференциях, круглых столах и семинарах, а также получили отражение в опубликованных статьях.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются степень разработанности темы, объект, предмет, цель и задачи работы, ее методологическая основа, формулируются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, отмечается практическая значимость и апробация результатов исследования.

Глава I. Законотворчество в категориальном ряду общей теории государства и права

В первом параграфе – *«Общетеоретические и методологические аспекты исследования форм (источников) права»* - с позиций теоретико-методологического подхода проводится исследование природы, сущности и классификации отдельных источников права, а также соотношения понятий «форма права» и «источник права».

Один и тот же круг вопросов, посвящённых внешнему выражению и закреплению правовых норм, может раскрываться в юридической литературе с использованием категорий «источник» или «форма» права, употребляемых в тождественном значении. В то же время анализ научных работ философско-правового, общеправового и отраслевого характера показывает, что нередко речь идет о различных по содержанию правовых явлениях, терминологически воспринимаемых как синонимы. Так, например, в одной из дефиниций прямо указывалось, что «источник права есть внешняя форма объективизации правовой нормы» (С.Л. Зивс). В сравнении с этим примечательна и инверсия соответствующего тезиса: «Форма, в которой выражено правило, сообщающее ему качество правовой нормы, называется источником права в юридическом смысле»¹. В виде своеобразного резюме полезно также привести мнение А.Б. Венгерова, согласно которому в современной теории права уже не возникает проблем с понятием источника права - «Учитывая предыдущие разработки, в том числе в дореволюционной литературе, наиболее распространенным является вывод, что понятие источник права – это синоним понятия формы права». (Следует, правда, заметить, что «синонимичных понятий» не бывает, бывают «синонимичные слова»). Со сказанным вполне согласуются и ситуации, в которых, при совпадающем в главных чертах

¹ Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия. - М., 1970. - С. 580.

содержании, определение источников права просто исключает упоминание о форме. Так, в частности, С.С. Алексеев пишет, что источники права – это «исходящие от государства или признаваемые им официально документальные способы выражения и закрепления норм права, придания им юридического, общеобязательного значения».

И тем не менее, выбор между «источниками» и «формой» права может приобретать вполне категориальное значение. Даже при акцентируемой тождественности – «форма (источник) права» – понимание источников права может разворачиваться как минимум в трёх основных смыслах, аспектах: материальном, идеологическом, формально-юридическом (А.Ю. Калинин, С.А. Комаров). Но при этом оказывается заметным, что соответствующие аспекты охватывают существенно различные для юриспруденции явления, пусть они и подводятся под общее понятие.

В известной мере это критически отразилось в рассуждениях об источниках права как о форме правовых актов, в которых обычно и используется термин «источник права в юридическом (формальном) смысле». В контексте современных позитивистских правовых воззрений данный подход представляется наиболее перспективным и вполне укладывающимся в русло теории права, в которой акцент делается именно на изучение формальной, внешней стороны правовых явлений без глубокого проникновения в их социальную или философскую сущность. Формальное восприятие источников права достаточно единообразно в правовой доктрине позволяет определить их систему, связь с другими источниками, внешние проявления, характер и степень участия государства в процессе формирования права.

Оговорка о «формально-юридическом» понимании источника права позволяет отграничить это понятие от его значения как «источника права в материальном (или широком) смысле», под которым понимаются материальные (социальные, политические, экономические и др.)

источники формирования права, то есть реальные условия жизни людей и общества, в ходе которых возникает объективная потребность в правовом регулировании актуальных общественных отношений. Общественная жизнь на определённом этапе своего развития необходимо порождает право, являясь в этом смысле источником его возникновения. Такой подход к пониманию источника права был внедрён в юридическую науку историческим материализмом марксистского направления для того, чтобы подчеркнуть «наидеалистическую» природу права, материалистический детерминизм его развития, вполне может быть воспринят философией и социологией права. При этом отдельные учёные, которые являются сторонниками идей юридического позитивизма, полагают, что никакого полезного, прикладного значения для понимания нормативного содержания права он не представляет (М.В. Баглай).

В отношении достаточно пространныго и весьма разнообразно трактуемого «материального смысла» источников права процитированное содержит немало риторизма. Как отмечает Б.Н. Топорнин, «в широком понимании источников права много верного. В самом деле, и сегодня нельзя игнорировать очевидный факт: национальные правовые системы порой существенно отличаются друг от друга. И причины коренятся как раз в материальных и иных неправовых факторах. Вряд ли нужно доказывать, что право в развитых странах, отличающихся постиндустриальным, информационным характером общественных отношений, внедрением высоких технологий, заметно отличается от права развивающихся, преимущественно аграрных стран с отсталыми общественными структурами». Увлечение исследованием общественного содержания источников права может увести от предмета юриспруденции в иные научные сферы, и в этом следует согласиться с основателем нормативистской концепции Г. Кельзеном.

Вместе с тем сказанное М.В. Баглаем намечает очевидный рациональный подход: ограничение темы источников права теми

пределами, в которых юриспруденция апеллирует к источникам не в абстрактном плане исторического правообразования, а с точки зрения осуществления, применения заключенных в источниках юридических норм. И в этом смысле вполне оправданна, например, позиция (Н.И. Матузов, А.В. Малько), согласно которой понятийно «разводятся», с одной стороны, материальные и идеальные источники права, а с другой – форма права (обычай, прецедент и др.).

Среди немногих исключений из указанного общего подхода к определению понятия источника права в настоящее время можно назвать А.В. Полякова. Верно констатируя, что понятие источника права определяется более общей категорией – типом правопонимания, он утверждает, что под правом понимается определенный порядок отношений, основанный на правовых нормах, и выражающийся в реализуемых субъектами правах и обязанностях. Соответственно, правовые нормы, строго говоря, не являются правом, но некоторые из них (которые получили социальную легитимацию, т.е. приняты обществом в качестве обязательных к исполнению правил поведения) выступают в качестве оснований прав и обязанностей (нормативных оснований) прав конкретных субъектов. Следовательно, по его мнению, необходимо различать такие понятия, как: источник права, источник правового текста (орган, принявший правовой документ), источник норм права (текстуальный источник права), наконец, источник субъективных прав и обязанностей.

Такой подход представляется в определённом ключе весьма продуктивным. И, прежде всего, в силу того, что он при определении понятия источника права акцентируется на субъективном праве и обязанности, являющимися в определённой степени конечными ответвлениями права и целью правового регулирования. Кроме того, он позволяет расширить круг источников права, которые можно систематизировать по самым различным основаниям. Однако при таком

подходе очевидна ограниченность охвата правовых явлений, поскольку только эти указанные элементы правовой системы и признаются правом.

Второй параграф – *«Правотворческий процесс: природа, сущность, содержание, виды»* - посвящен исследованию понятия, признаков и сущности правотворческого процесса, а также раскрытию видов правотворчества.

В данной части работы автор отмечает, что в современном обществе люди и различного рода их объединения постоянно соприкасаются с правилами (нормами), зафиксированными в законах и подзаконных актах, их требованиями, запретами и дозволениями, необходимостью их соблюдения, исполнения и применения, с теми последствиями, которые наступают при их нарушении. Каждое государство устанавливает в общественных отношениях определенный порядок, который с помощью законодательства и законности формулирует их в правовых нормах, обеспечивает, охраняет и защищает. Законодательство охватывает большинство сфер человеческой жизнедеятельности, расширяет границы своего регулирующего воздействия на общественные отношения по мере усложнения социального бытия, непосредственно сопровождая людей в их общении друг с другом.

Столь значительная роль законодательства в жизни личности и общества предполагает, прежде всего, наличие представления о том, каким образом оно создается, формируется и развивается, в чем суть законотворчества. Без такого знания исключается сколько-нибудь успешная деятельность по созданию законов и подзаконных актов, призванных служить задачам обеспечения свободы личности и прогресса общества.

Законотворчество, как и всякое творчество (данная часть этого словообразования очевидно носит не случайный характер), предполагает у законодателей, иных субъектов, причастных к созданию правовых норм, наличие высокого уровня общей культуры, определённых творческих

способностей, склонности к аналитическому, синтетическому и прогностическому мышлению, глубоких знаний специального предмета, качественного профессионализма, определенных навыков овладения искусством формирования и формулирования законодательных актов, совершенного владения всеми приёмами юридической техники. Эти знания в юридической теории и практике в самом обобщённом виде именуется законодательной техникой, представляющей собой определенную систему требований при создании нормативно-правовых правил, законов и подзаконных актов, их систематизации. Несмотря на то, что такое определение не может охватить всей сложности рассматриваемого предмета в виду однозначности восприятия, оно представляется вполне употребимым для целей юриспруденции.

Успешная деятельность по созданию законов (иных правовых нормативных актов) во многом зависит от правовой культуры правотворцев, их глубоко осознанного и адекватного отношения к своей миссии. Существо правовой культуры законодателя, как элемента его общей культуры, обнаруживает себя в мировоззрении, образе мышления и соответствующего действия, основанного на признании и познании общечеловеческих ценностей права, требований законности и режима правопорядка, в соответствии с которыми осуществляются законотворческая деятельность и правореализующая практика.

Однако, несмотря на присутствующие в содержании правотворчества относительную абстрактность, определённую аллегоричность, творческий характер, любой процесс, в том числе, и правотворческий, имеет внешне объективированные формы выражения, носит характер последовательной смены действий (текущий характер), отличается стадийностью.

Становление правовой системы - это длительный процесс, который происходит поступательно, т.е. через создание отдельных нормативных актов. Нормативный акт - это завершающее звено и непосредственный

результат правотворческой деятельности. Соответственно, правотворческий процесс есть порядок последовательных операций, в результате которых в правовую систему вливается новый элемент. В этом отношении через процесс правотворчества, который носит единый, общий для всех нормативных актов соответствующего уровня характер, неминуемо проходят в своём формировании все составные части системы законодательства данного типа. Универсальность, единообразие, стадийность и прочие качественные черты законотворческого процесса определяются также самим законодателем и находят выражение в соответствующем нормативно-правовом акте.

Опираясь на исследования в области теории правотворческого процесса, а также на эмпирическую базу, представляющую значительный пласт законодательства, логично было бы сделать вывод о том, что в процесс правотворчества не следует включать организационные действия, предшествующие и содействующие непосредственной правовой работе над нормативным актом. В частности, к правотворчеству таким образом не относятся деятельность по учету, анализу и обобщению предложений о совершенствовании законодательства, организационные мероприятия по совершенствованию работы правотворческих органов и т.д. Собственно правотворчество - это деятельность по подготовке, обсуждению, утверждению и опубликованию нормативных актов, совершаемая компетентными органами.

Как любая юридическая процессуальная деятельность правотворчество представляет собой официальный порядок осуществления юридически значимых действий. Соответственно, возникает ряд взаимосвязанных правоотношений, например, правоотношения по поводу подготовки и принятия нормативного акта, т.е. соответствующие права и обязанности. Это обязанность подготовить и обсудить законопроект, право внести его на рассмотрение правотворческого органа инициативными субъектами, право этого органа рассмотреть проект и вынести по нему

решение и т.д. Возникшие правоотношения носят как конституционно-правовой (законодательная инициатива, рассмотрение и принятие закона и т.д.), так и административно-правовой характер (поручение подчиненному органу создать рабочую группу, подготовить «технический» проект и т.д.).

Однако с позиций теории права должны рассматриваться не только официальные этапы и стадии законотворческого процесса, но и его неофициальная часть, поскольку в рамках данной науки важной представляется и подготовительная (фактическая) сторона формирования права. В этой части также находят своё отражение факторы общеправового, социально-правового, психолого-правового характера.

В третьем параграфе первой главы – *«Система нормативно-правового регулирования общественных отношений и источники права»* - автором, с позиций современной методологии, проводится комплексный анализ места и роли нормативного регулирования в правовой системе российской государственности.

Существующий социальный строй общества и государства определяет в конечном счете ту или иную систему права, его внутреннее строение. Система права показывает, из каких частей состоит право и как они соотносятся между собой. Каждому историческому типу права присуща своя система, отражающая особенности этого типа государства. Законодатель не может, произвольно издавая правовые нормы, изменять исторический тип права. Он при помощи правовых предписаний лишь юридически оформляет насущные потребности общественного развития. В этом плане законодательство отражает объективные социальные процессы.

В основе системы права лежат юридические предписания, которые группируются внутри нее как целостные композиции. Они отражают в системе права такие качества, как объективность, согласованность правовых норм, их единство, различие, способность обособления и т.д.

Правовые нормы, помимо прочего, обеспечивают динамизм системы права, делают подвижными ее элементы, обеспечивая тем самым устойчивость и актуальность системы права в целом. Как известно, по мере изменения общественных отношений появляется необходимость и в принятии новых юридических норм, отражающих эти изменения. Происходит обновление и качественное наполнение структурных элементов системы права, готовых к обособлению сообразно специфике регулируемых общественных процессов.

Обеспечение реализации и защиты интересов отдельных лиц и их общностей при помощи права достигается двояким путем: с одной стороны, государство очерчивает круг свободного проявления личности и осуществления ее интересов, охраняя от посторонних вторжений, с другой - государство определяет устройство и порядок деятельности своих органов, имеющих целью представления интересов отдельных лиц и общества в целом. В первом случае нормы права удовлетворяют частным интересам непосредственно, во втором - косвенно. В этом плане для отдельных персон важным является не только признание законом субъективного права, но и то, как правоохранительные органы, государство в целом охраняют и содействуют в его реализации.

Автор особо отмечает, что строение системы права и системы законодательства имеет конституирующее значение для правовой системы общества и правового регулирования как такового. Это обусловливается самой природой права, которое можно рассматривать как возможность контролирования общественных процессов путем установления легитимных рамок их существования, носящих характер общеобязательных правовых предписаний. С этой точки зрения принципы правового регулирования, содержащиеся в системе права, представляют собой право в его идеологическом, абстрактном выражении, которое, будучи легитимированным, закрепленным в системе законодательства, приобретает свою реальную юридическую силу, обеспечивая при этом

непосредственное и вполне официальное, а не умозрительное действие данных принципов.

Таким образом, правовое регулирование становится возможным именно благодаря корреляционной зависимости между системой права и системой законодательства, а возникающая как результат этой зависимости правовая система будет в своей совокупности характеризовать право как общественное явление в целом. При этом право, являясь регулирующим фактором, станет выполнять свое предназначение только в том случае, если его воздействие будет обеспечиваться надлежащим функционированием элементов правовой системы, которого можно добиться в результате выявления их внутренних связей и причин их возникновения и использования этих результатов в ходе правового регулирования.

Глава II. Проблемы законотворческого процесса в современной российской государственности

В первом параграфе настоящей главы – *«Лоббизм в законотворчестве России»* - автор анализирует теоретические и практические проблемы, возникающие в процессе влияния лоббистской деятельности на законотворческий процесс в парламенте России.

По мере формирования российского общества в нашу политическую жизнь входят явления, объективно присущие демократическим процессам, выступающие их составной частью, атрибутом, признаком. Среди таких явлений можно выделить и лоббизм.

Лоббирование – это такое явление, которое невозможно игнорировать и, в то же время, достаточно сложно вместить в юридические рамки. Тем не менее, законодательство некоторых государств (США, Италии и др.) подвергло данное явление правовому регулированию, определив границы дозволенного лоббирования, сделав

эту деятельность относительно прозрачной. Таким образом политический институт стал и правовым. Однако в условиях российской действительности попытка принять аналогичный закон встретила активное сопротивление, причём отнюдь не только в Государственной Думе. Поставить данный процесс на цивилизованные, правовые рельсы пока не удаётся.

Воздействию лоббистов в первую очередь подвержены депутаты Государственной Думы, поскольку в силу специфики законотворческой деятельности именно от их действий зависит законодательное воплощение интересов субъектов лоббирования. При этом средства и способы лоббирования весьма разнообразны. Кроме того, отдельные депутаты сами могут быть лоббистами собственных интересов, поскольку не оторваны от своей экономической базы или политической группы.

Исследование лоббистского воздействия носителей определённых интересов или их представителей (лоббистов) на российский парламент показывает, что лоббисты работают не только непосредственно с законодателями. Существует также контингент, представляющий собой весьма интересную и эффективную мишень для лоббистов – это служащие аппарата парламента, которые играют немаловажную роль в деятельности законодательного органа, имеют доступ к его «кулуарам». Статистические данные показывают, что около 60% всех законов разрабатываются специалистами аппарата.

Ещё одним каналом, через который осуществляется воздействие на законодательный процесс и работу парламента, является канал обращений, заявлений, писем и документов, поступающих в Государственную Думу Российской Федерации. Показатели количества полученных и отправленных документов являются косвенным свидетельством активности лоббирующих групп. Так, только за период весенней сессии 2005 г., согласно официальной справке аппарата Государственной Думы, в парламент поступило 269 тысяч разного рода документов и было

отправлено 349 тысяч.

Следует отметить, что объект воздействия групповых интересов в российском парламенте - образование сложное, функционирующее по своим специфическим законам, где важная роль принадлежит индивидуально-психологической доминанте. Каждая точка доступа в парламенте, используемая лоббирующими структурами, представляет собой особый мир психологических характеристик, обусловленных рядом субъективных и объективных причин и обстоятельств.

Основные направления лоббистской деятельности в Государственной Думе сконцентрированы на следующих участках: законотворческая деятельность Государственной Думы, постановления, резолюции, обращения, международные акты, вопросы, выносимые на «Правительственный час», поручения Счетной палате.

Предметом лоббирования чаще всего являются условия хозяйственной деятельности субъектов: собственность и право распоряжения ею; право на занятие конкретной деятельностью (то, что ранее входило только в компетенцию государства); налоги, квоты, лицензии; государственный заказ (в данном случае имеется в виду не только гарантированность сбыта, но, может быть, и цена, хотя в наших условиях это не гарантия финансирования) и др.

В среде лоббирующих организаций достигнуто согласие относительно основополагающих целей давления на государственный аппарат путем «разностороннего» лоббирования. К указанным целям относится сохранение традиционных налоговых льгот (скидки на истощение недр, «сухие» скважины, «неощущаемые» расходы, вычеты из суммы налогов той части, которая была уже выплачена нефтяными корпорациями за рубежом, и т. д.); стимулирование протекционистской политики государства по отношению к местным производителям, поддержание более высоких, чем на мировом рынке, цен на энергетические ресурсы; снижение уровня выплат за использование

государственной земельной собственности; противодействие попыткам прямого вмешательства государственных структур в дела компаний и ограничение концентрации и централизации капитала в руках нефтяных ТНК.

Важным предметом группового интереса в деятельности Государственной Думы выступают вопросы, по которым российский парламент принимает постановления, резолюции, обращения. Как показывает анализ, посредством постановлений, резолюций, обращений лоббирующие структуры отстаивают свои корпоративные интересы как в сфере внутренней, так и внешней политики государства.

Резюмируя вышесказанное, следует подчеркнуть, что с явлением лоббизма бороться невозможно, и тем более невозможно его победить. Это «верный» спутник любой государственной системы. Однако существуют и вполне доступные механизмы, позволяющие узаконить и определить цивилизованные рамки лоббирования.

Второй параграф – *«Развитие парламентаризма и повышение эффективности законотворчества»* - раскрывает положения о сущности, структуре и особенностях функционирования законодательной ветви власти на современном этапе развития государства.

Демократически последовательно осуществляемый принцип разделения властей (законодательной, исполнительной, судебной, а в последние годы всё более обоснованно звучат мнения о необходимости выделения и иных ветвей власти – контрольно-надзорной, учредительной, верховной государственной) предполагает главенство законов, самостоятельность, а также баланс полномочий всех ветвей власти, наличие системы их взаимных сдержек и противовесов. Это исключает перенесение центра тяжести властных отношений, всей полноты власти на один из органов государства, а также вызывает необходимость правового, конституционного обеспечения соблюдения принципа разделения властей

и осуществления властных полномочий в соответствии с установленными процедурами.

На взгляд автора, наивно предполагать, что технологии силового, бюрократического или административного закрепления государственной власти за отдельными институтами, а не в их системе в целом, сами собой уйдут из практики политического господства и управления. Переход к системе выборной власти, основанной на конституционной нормативно-правовой базе, ее ротации и передачи по итогам периодически проводимых выборов, составляет актуальную задачу и проблему современного этапа трансформации развития Российской государственности.

Очевидно, что для нас первостепенное значение при рассмотрении парламентаризма имеет характеристика отечественного парламента - Федерального Собрания Российской Федерации и его конституционной основы, являющейся условием для разделения властей в России.

При всем разнообразии современных моделей парламентаризма, концептуально-теоретических и реально существующих характеристик разделения и баланса функций и полномочий институтов законодательной, исполнительной и судебной власти и их взаимоотношения между собой, роль и место законодательного собрания в механизме выработки и принятия базовых, для системы в целом, решений являются определяющими в понимании того, имеем мы дело с внешней имитацией представительных форм правления и замещением их административно-бюрократическими институтами государственного управления или на практике реализуется та или иная возможная для данного этапа политико-правового развития модификация участия граждан и их политических объединений в осуществлении власти.

Исходя из вышеизложенного, одной из центральных проблем развития российского парламентаризма является определение оптимальной модели избирательной системы на основе ее соответствия национальной специфике и сочетания социальной и многопартийной

системы представительства в органах государственной власти. В связи с «перестройкой избирательной политики» в 1993 - 2005 годах в очередной раз выдвинулись на передний план вопросы о целесообразности использования в кризисных условиях традиционной мажоритарной избирательной системы (для создания эффективного и устойчивого парламентского большинства, поддерживающего правительство) или же пропорциональной избирательной системы (для адекватного отражения в составе депутатского корпуса социальных и политических предпочтений избирателей), а также о необходимости сохранения смешанной системы выборов и процентных порогов. По мнению автора, при определении эффективности и приемлемости основных типов избирательных систем и моделей организации выборов необходимо принимать во внимание как политико-правовые задачи, целевое назначение, так и возможность адаптации избирательной системы к изменяющимся социальным условиям строго на правовой основе.

В **Заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, делаются обобщающие выводы и намечаются дальнейшие направления и перспективы анализа поставленной проблемы, совершенствования законотворческой деятельности, законодательства и правореализационной практики.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Салихов А.И. К вопросу о сущности и политико-правовой природе законотворческого процесса / Салихов А.И. // Государственно-правовая политика в России: проблемы и перспективы развития: Сб. трудов докторантов, адъюнктов и соискателей. - Вып. 20 / Под общ. ред. В.П. Сальникова. - СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2004. -С. 112-123 (0,7 п.л.).

2. Салихов А.И. Закон в категориальном ряду общей теории права и государства / Салихов А.И. // Вестник Волжского университета им В.Н. Татищева: Сер. «Юриспруденция». – Вып.54. – Тольятти: Изд-во ВУиТ, 2006. – С.209-213 (0,3 п.л.).

3. Салихов А.И. Проблема определения взаимосвязи категорий источник и форма права / Салихов А.И. // Вестник Волжского университета им В.Н. Татищева: Сер. «Юриспруденция». – Вып.54. – Тольятти: Изд-во ВУиТ, 2006. – С.214-220 (0,4 п.л.).